
ARTIGO ORIGINAL

Relatório de Gestão: instrumento de avaliação e planejamento dos Sistemas de Saúde?

Jane Cléia C. de Bittencourt Cunha¹, Rozilda dos Santos², Thiago Mamôru Sakae³

Resumo

O Relatório de Gestão é um instrumento de planejamento, acompanhamento e avaliação da gestão do SUS previsto na Lei Orgânica da Saúde - Lei 8142 Artigo 4, e definido pela Portaria GM/MS n°. 548 de 12/04/2001.

O RG destina-se a sistematizar e divulgar informações sobre os resultados obtidos e sobre a probidade dos gestores às instâncias formais do SUS, ao Legislativo, ao Ministério Público e à sociedade como um todo. Este instrumento deve possibilitar o acompanhamento da conformidade da aplicação de recursos à programação aprovada. O RG proporciona ainda subsídios para a avaliação e para a confecção das Agendas de Saúde e, conseqüentemente, dos Planos de Saúde subseqüentes.

A elaboração do RG acaba se tornando mero cumprimento de determinação legal, dentro da lógica financeira, realizada de forma fragmentada, deixando escapar o momento de reunir a equipe técnica para realizar ampla discussão das ações programadas e executadas.

Muitas vezes a avaliação no campo das políticas públicas é associada à auditoria ou ao controle externo de determinado programa, ou ainda a uma prática vinculada às tecno-burocracias das instituições mais propensas a prestar contas dos resultados dos programas a instâncias superiores do que à comunidade e usuários de serviços sociais em particular.

Descritores: 1. *Relatórios de gestão;*
2. *Sistema Único de Saúde;*
3. *Planejamento.*

Abstract

The Report of Management is an instrument of planning, accompaniment and evaluation of the management of the SUS (Only System of Health) foreseen in the Organic Law of the Health - 8142 Law Article 4, and defined for "Portaria GM/MS n° 548 of 12/04/2001". The goal of Report is systemize it and to divulge information on the gotten results and the probity of the managers to the formal instances of the SUS, to the Legislative, the Public Prosecution Service and the society as a whole. This instrument must make possible the accompaniment of the conformity of the application of resources to the approved programming. The Report still provides subsidies for the evaluation and the confection of "Agendas of Health" and, consequently, of the subsequent Plans of Health. The elaboration of the Report finishes becoming only fulfilment of legal determination, inside of the financial logic, carried through of broken up form, leaving to escape the moment to congregate the team technique to carry through ample quarrel of the programmed and executed actions. Many times the evaluation in the field of the public politics, is associated with the auditorship or the external control of determined program, or still to one practical one tied with the technologic bureaucracy of the institutions, more inclined to give to accounts of the results of the programs the higher stages of appeal, of that to the community and users of social services in particular.

Keywords: 1. *Reports of management;*
2. *Only System of Health;*
3. *Planning.*

1. Enfermeira, mestranda em Saúde Pública - Epidemiologia - UFSC.
2. Pedagoga e Assistente Social, especialista em Gestão de Recursos Humanos e Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde - mestranda em Saúde Pública - Ciências Humanas e Políticas de Saúde Pública - UFSC.
3. Médico, mestrando em Saúde Pública - Epidemiologia - UFSC.

Finalidade dos relatórios de gestão

Entendemos que o Sistema Único de Saúde - SUS é, por definição constitucional, um sistema público nacional e de caráter universal, baseado na concepção de saúde como direito de cidadania e nas diretrizes organizacionais de descentralização, com comando único em cada esfera do governo, integralidade do atendimento e participação da comunidade. As responsabilidades com a gestão e o financiamento do SUS são compartilhadas entre os seus gestores nos três âmbitos.

Os resultados da gestão em saúde devem ser detalhados em instrumentos de planejamento que dêem conta de identificar e valorar a mudança e o impacto alcançado em função dos objetivos estabelecidos no plano de saúde e no quadro de metas.^{1,2,3,4}

Um dos papéis fundamentais das Secretarias Estaduais de Saúde (SES) é o de coordenar o processo de implantação do SUS no respectivo Estado. Para tanto, o gestor estadual do SUS precisa agir de forma articulada com as duas esferas de governo (união e municípios) e com as instâncias de controle social, representadas pelo Conselho Estadual de Saúde e pela Conferência Estadual de Saúde.¹

No que diz respeito aos municípios, a relação do gestor estadual é de coordenação e avaliação, não havendo uma hierarquia entre ambos ou a subordinação dos municípios à SES, tendo como espaço de negociação e decisão política a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), onde as decisões devem ser tomadas por consenso.^{1,2}

Nesse sentido, a evolução na construção do SUS depende de um planejamento com instrumentos de gestão que contribuam para o melhor aproveitamento das oportunidades e para superação dos desafios.

O Relatório de Gestão (RG), mais do que exigência formal, é um instrumento fundamental no processo de construção do SUS. Sua elaboração e formalização tornam-se cada vez mais necessárias à medida que se consolida o Sistema, principalmente no tocante à garantia da “direção única em cada esfera de governo e na construção da rede regionalizada e hierarquizada de serviços”.^{1,3,4}

O Relatório de Gestão é um instrumento de planejamento, acompanhamento e avaliação da gestão do SUS previsto na Lei Orgânica da Saúde – Lei 8142 Artigo 4, e definido pela Portaria GM/MS n.º. 548 de 12/04/2001.^{1,2,4}

Os RGs deverão avaliar o cumprimento dos objetivos e das metas explicitadas no Quadro de Metas, bem como da aplicação dos recursos em cada exercício anual, sendo elaborados pelos Gestores e submetidos aos Conselhos de Saúde.^{3,4}

A aprovação do RG pelos conselhos de saúde carece de ampla discussão de seu conteúdo, por desconhecimento dos conselheiros da finalidade e da importância do mesmo ou ainda por não terem acesso antecipado a esse instrumento para prévia análise.⁷

O RG destina-se a sistematizar e divulgar informações sobre os resultados obtidos e sobre a probidade dos gestores às instâncias formais do SUS, ao Legislativo, ao Ministério Público e à sociedade como um todo. Esse instrumento deve possibilitar o acompanhamento da conformidade da aplicação de recursos à programação aprovada. O RG proporciona ainda subsídios para a avaliação e para a confecção das Agendas de Saúde e, conseqüentemente, dos Planos de Saúde subseqüentes.^{3,4,6}

Os elementos típicos do RG são: o diagnóstico situacional, ao qual se agregam as prioridades estabelecidas; e uma análise estratégica que permita a comparação crítica entre o previsto e o realizado, mediante a focalização do quadro-síntese das metas e da programação em saúde explicitadas no QM, bem como da aplicação dos recursos financeiros. O acompanhamento orçamentário-financeiro será realizado por meio das planilhas e indicadores disponibilizados pelo SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde).^{3,4,5}

Neste contexto pretendemos discutir sobre a apropriação pelos gestores do SUS do RG como instrumento de planejamento e avaliação do Sistema de Saúde e sua interface com os sistemas de informação.

Consideramos o tema relevante porque o RG é um instrumento que permite aos interlocutores do SUS, principalmente a sociedade, avaliar a atuação do Gestor quanto ao cumprimento do planejamento proposto.^{1,3,7}

A questão a ser discutida é se o gestor faz uso do RG para avaliar as ações desenvolvidas na área da saúde do âmbito de sua área de atuação ou, simplesmente, é um mero cumprimento de exigência legal.^{7,8,10}

Considerando que o RG é um documento, compreende duas partes: uma em que o gestor faz um relato abrangente do que foi possível fazer com relação aos objetivos, estratégias e prioridades e às mudanças obtidas na situação de saúde descrita no Plano e que tem como referencial o realizado na Programação Anual (impacto, efetividade das ações, alterações nos indicadores gerais); e outra em que o gestor destaca as realizações, as dificuldades e os resultados alcançados, tendo como referência as ações, metas e recursos detalhados na Programação Anual (eficácia e eficiência dos serviços produzidos comparativamente às metas, ações e recursos programados e percentuais de

realização) ele pode ser útil para o Gestor retroalimentar o planejamento do ano subsequente a partir dos resultados apresentados.^{3,4,9,10}

Extraímos de diálogo realizado com técnicos da Gerência de Acompanhamento e Avaliação do SUS da SES/SC que o RG tem sido usado de forma incipiente pelos gestores municipais, sem explorar todas as potencialidades desse instrumento de gestão que oportuniza a avaliação e reorientação das ações planejadas.

No entanto, não há como afirmar que todos os gestores municipais não o utilizam como instrumento auxiliar do planejamento e avaliação, mas sim, que o fazem parcialmente.^{7,8,10}

Pelo fato do RG conter em sua estrutura o pacto de indicadores, formulado de acordo com as ações estratégicas mínimas de atenção básica previstas no anexo 1 da NOAS-SUS 01/02, ele congrega informações extraídas pelo SISPACTO de todos os demais sistemas de informação. Dessa forma não só permite, como também obriga o gestor municipal a avaliar as ações pactuadas no ano anterior para elaborar a repactuação do ano subsequente.^{5,8,10}

Se considerarmos a obrigatoriedade desta pactuação, o gestor necessariamente realiza avaliação dos resultados alcançados no que se refere às ações estratégicas da atenção básica, quais sejam: saúde da criança, da mulher, controle da hipertensão, controle da diabetes, controle da tuberculose, ações de saúde bucal e eliminação da hanseníase, possibilitando a revisão do plano municipal de saúde, no entanto, as interfaces dessa pactuação com a agenda, o quadro de metas e o plano municipal de saúde permitiriam ampliar essa avaliação e possibilitar pensar estrategicamente o sistema municipal de saúde, o que parece não se constituir em prática dos gestores.^{5,7,8,10}

A elaboração do RG acaba se tornando mero cumprimento de determinação legal, dentro da lógica financeira, realizada de forma fragmentada, deixando escapar o momento de reunir a equipe técnica para realizar ampla discussão das ações programadas e executadas.^{7,8,10}

Muitas vezes a avaliação no campo das políticas públicas, como lembra CARVALHO (1998), é associada à auditoria ou ao controle externo de determinado programa, ou ainda a uma prática vinculada às tecnoburocracias das instituições, mais propensas a prestar contas dos resultados dos programas a instâncias superiores do que à comunidade e usuários de serviços sociais em particular.^{5,10}

A maioria dos municípios ainda não reconheceu a importância da utilização do RG como subsídio para o planejamento em saúde.

Alguns problemas observados nos RGs municipais, de acordo com as informações coletadas por técnicos da SES de SC, e que acarretam dificuldades tanto no preenchimento como na avaliação dos dados contidos nos mesmos, reforçam nossa hipótese de que o relatório de gestão não é utilizado como instrumento de avaliação e planejamento.⁷

Apresentamos alguns desses problemas:

- Escasso conhecimento sobre planejamento, programação e avaliação, principalmente na questão conceitual e de atividades ou responsabilidades;
- Coleta de dados para o RG através de sistema de informação compartimentalizado, com pouca ou nenhuma articulação e com configurações divergentes das inseridas nos bancos de dados nacionais e ferramentas de tabulação;
- Dificuldade de agregação de todas as informações contidas nos diferentes sistemas de informação, programas e serviços municipais;
- Insuficiência de recursos humanos qualificados para apoiar no processo de desenvolvimento do RG e análise das informações;
- Exígua prática de trabalho em equipe interdisciplinar responsável em agregar e analisar os dados na ótica do perfil epidemiológico.

Concordamos com PEIXOTO (2001), que no atual estágio de construção do SUS é imperativo que os gestores assumam, de fato, as funções inerentes à gestão da saúde. O enfrentamento de problemas e desafios exige decisão política de aceitar e incorporar o processo avaliativo na prática rotineira e cotidiana, inclusive seus possíveis resultados negativos.⁶

Soma-se a isso a incorporação da avaliação como prática sistemática nos diversos níveis dos serviços e sistemas de saúde que, inclusive, dispõem de grande volume de registro em geral não utilizado, que pode propiciar aos gestores um conjunto de informações essenciais para a reorientação das práticas de saúde e democratização do sistema.^{5,8}

O RG constitui-se em rica fonte de informações que pode retroalimentar o planejamento municipal de saúde, por possibilitar a avaliação de resultados, a reorganização das práticas de saúde, suas relações com as necessidades

da clientela, bem como os possíveis impactos ocorridos no nível de saúde das populações.^{7,8,10}

Apesar do esforço dos técnicos da SES na realização de oficinas para os gestores e técnicos municipais, a fim de orientar a elaboração dos instrumentos de gestão, entre eles o RG, observa-se dificuldade por parte de alguns municípios em apropriar-se do mesmo como valiosa ferramenta de planejamento, uma vez que se trata de um processo em construção.^{7,8}

Haja vista as especificidades das gestões dos sistemas municipais de saúde, percebemos a necessidade de realização de pesquisas sobre o tema exposto em busca de conclusões mais apuradas acerca da aplicabilidade do RG como ferramenta de avaliação e planejamento.

O Relatório de Gestão auxilia os gestores municipais de saúde no planejamento, programação e avaliação da gestão do SUS, apesar de ser um instrumento pré-formatado. Acreditamos que no contexto histórico de consolidação do SUS, o mesmo representa um instrumento importante para apoiar a gestão, desde que inclua permanentemente a participação dos gestores municipais, técnicos envolvidos com as áreas de planejamento, programação, auditoria e participação popular.

Assim, acreditamos que se o RG for utilizado na sua potencialidade pode servir de base para a avaliação e planejamento das gestões de saúde, como prática institucionalizada e sistemática.

Referências

1. BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Para entender a gestão do SUS. Brasília: CONASS, 2003.
2. BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Legislação do SUS. Brasília: CONASS. 2003.

Endereço para correspondência:

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.
Thiago Mamôru Sakae
Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública - Mestrado. Campus Universitário, s/n -Trindade.
CEP: 88040-900.
Fone: (48) 8803-9577.
E-mail: thiagosakae@gmail.com

3. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria n. 548, de 12 abril de 2001. Aprova o documento Orientações Gerais para a Elaboração e Aplicação da Agenda de Saúde, do Plano de Saúde, dos Quadros de Metas, e do Relatório de Gestão como Instrumentos de Gestão do SUS. Diário Oficial da União, Brasília, v.89, n.73E, p.18, 16 abr. 2001. Seção 1.
4. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Sistema Único de Saúde (SUS): instrumentos de gestão em saúde - Brasília: Ministério da Saúde, 2002. 48 p: il. - (Série C. Projetos, Programas e Relatórios; n. 60).
5. Carvalho AO, Eduardo MBP. Sistemas de Informação em Saúde para Municípios. volume 6. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998. - - (Série Saúde e Cidadania).
6. Peixoto MPB. Perspectivas do controle e avaliação no processo de construção do SUS. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Gestão Municipal de Saúde: tema 13. Rio de Janeiro, 2001. p. 305-19.
7. Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina – Informações de Saúde – Gestores Profissionais – Relatório de Gestão. Disponível em: www.saude.sc.gov.br .
8. Tancredi FB, Susana RL. Barrios JHG. Ferreira. Planejamento em Saúde, volume 2. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998. - - (Série Saúde e Cidadania).
9. Tanaka OU, Melo C. Capítulo - Avaliação de Programa de Saúde do Adolescente – um modo de fazer. São Paulo: Edusp, 2001.
10. Texto: Informação em Saúde como elemento estratégico para a Gestão. Elaborado por Maria Alice Fernandes Branco. Texto extraído dos textos Básicos elaborados pela Coordenação Geral da Política de Recursos Humanos (CGPRH) da Secretaria de Políticas do Ministério da Saúde (SPS/MS).